

Marian Grzybowski

STRUKTURA RADY MINISTRÓW W RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ A REFORMA CENTRUM RZĄDOWEGO (1992-1999)

1. UWAGI WSTĘPNE

Przedmiotem rozważań jest treść unormowań prawnych struktury Rady Ministrów (Rządu) RP oraz rządowej administracji centralnej w latach 1992-1999. Analizą objęto uregulowania prawne struktury Rządu i rządowej administracji centralnej w okresie bezpośrednio poprzedzającym uchwalenie i wprowadzenie w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.; a ponadto – uregulowania konstytucyjne, ustawowe i podstawowe datowane na lata 1997-1999 (do 31 XII 1999 r.).

Cezurę czasową wyznacza – co do daty początkowej – uchwalenie i wejście w życie **ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów**. Ustawa ta stanowiła jeden z zasadniczych elementów pakietu ustaw reformujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, wdrażających kompleksową reformę tzw. Centrum Rządowego¹.

Zasadniczymi etapami ewolucji uregulowań prawnych w odniesieniu do struktury Rady Ministrów i centralnej administracji rządowej stały się kolejno:

¹ Zapoczątkowały tę reformę, jeszcze przed 1993 r., prace powołanego w grudniu 1992 r. (z inicjatywy ówczesnego Ministra – Szefa URM, J. M. Rokity) seminarium przekształconego rychło w Zespół do Spraw Reformy Centrum Rządu. Prace te były kontynuowane pod auspicjami pełnomocnika Rządu ds. reformy Urzędu Rady Ministrów. Por. opracowanie *Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów*, URM, Warszawa listopad 1993, s. 8-9.

a) ustanowienie i wprowadzenie w życie (z dniem 17 X 1997 r.) postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., a w szczególności jej rozdział VI (art.art. 146-162: Rada Ministrów i administracja rządowa);

b) uchwalenie i wprowadzenie w życie postanowień ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

Cechą prawnych uregulowań struktury działowej centralnej administracji rządowej w omawianym okresie była jej niestabilność. Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – niezależnie od nie przewidywanego uprzednio opóźnienia jej wprowadzenia w życie po objęciu politycznego steru rządu przez nową koalicję rządową (AWS i Unii Wolności) w wyniku wyborów z 1997 r.² – była szereg razy nowelizowana. Nowelizacje te miały miejsce w 1999 roku (por. Dz. U. 1999, nr 82, poz. 920) jak i – pięciokrotnie – w 2000 roku (por. Dz. U. 2000: nr 12, poz. 136; nr 43, poz. 489; nr 48, poz. 550; nr 62, poz. 718; nr 70, poz. 816).

Inną kwestią była zgodność uregulowań prawnych pochodzących z okresu poprzedzającego datę wprowadzenia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., tj. **dzień 17 października 1997 r.**, z uregulowaniami struktury i zasad funkcjonowania Rady Ministrów (rządu RP) zawartymi w rozdz. VI Konstytucji RP [„Rada Ministrów i administracja rządowa”]. Konieczność konfrontacji treści i formy dotychczasowych uregulowań z przepisami (postanowieniami) Konstytucji – w istotnym dla podjętej analizy zakresie – dotyczy w szczególności ich zgodności z postanowieniami art.art. 147-149 i 156-157 Konstytucji RP jako regulującymi kwestie struktury Rady Ministrów, pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów oraz zakresu odpowiedzialności i rodzajów odpowiedzialności członków składu Rady Ministrów³.

2. STRUKTURA I SKŁAD RADY MINISTRÓW W ŚWIETLE „MAŁEJ KONSTYTUCJI” Z 17 X 1992 R.

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁴ („Mała Konstytucja” z 1992 r.) ujmowała unormowania dotyczące Rady Ministrów (Rządu) w rozdziale 4, zatytułowanym: „Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (Rząd)”.

Unormowania odnoszące się do składu i – pośrednio – do struktury Rady Ministrów zawarte zostały w art.art. 53 ust. 1-3, 55 ust. 1 i 2, 56 ust. 1 i 2 wspomnianego tu aktu.

² Por. St. Gebethner, *Stabilność i dynamika zmian w polskim elektoracie w latach 1991-1997*, [w:] R. Markowski (red.), *Wybory parlamentarne 1997*, Warszawa 1999, s. 237.

³ Por. W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1993, s. 12 i n.

⁴ Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426.

Postanowieniem art. 53 ust. 1 ustrojodawca uregulował kwestię składu Rady Ministrów. Wynika stąd wyodrębnienie czterech kategorii funkcji łączonych z uczestnictwem w składzie Rady Ministrów.

W szczególności „Radę Ministrów (Rząd) tworzą:

- 1) Prezes Rady Ministrów – jako jej przewodniczący,
- 2) wiceprezesi Rady Ministrów,
- 3) ministrowie,

4) przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej” (powołani w trybie art. 57-62 „Małej Konstytucji”, tożsamym z trybem powoływania ministrów).

Uzupełnienie postanowień art. 53 ust. 1 stanowi dyspozycja ust. 2 tego przepisu. Zgodnie z tym uregulowaniem „w razie nie powołania wiceprezesa Rady Ministrów obowiązki jego może pełnić jeden z ministrów”.

Analiza przytoczonych postanowień konstytucyjnych prowadzi do następujących wniosków:

Po pierwsze: w świetle i na podstawie postanowień „Małej Konstytucji” z 1992 r. dwie kategorie członków składu Rady Ministrów objęte zostały powinnością ich wykreowania (powołania) w składzie Rządu.

Kategoria pierwsza, o charakterze jednostkowym, to funkcja i osoba Prezesa Rady Ministrów z „automatycznie” przypisaną mu rolą konstytucyjną „przewodniczącego Rady Ministrów”. Wnioskując *a contrario*, niemożliwym (niedopuszczalnym konstytucyjnie) byłoby powołanie Rady Ministrów bez Prezesa RM w roli przewodniczącego. Co więcej, wydaje się niedopuszczalnym konstytucyjnie istnienie – przez znaczący okres czasu – Rady Ministrów bez Prezesa Rady Ministrów przewodniczącego Radzie i – zgodnie z art. 55 ust. 1 „Małej Konstytucji” – kierującego pracami Rady oraz koordynującego i kontrolującego pracę poszczególnych ministrów. W przypadkach zaistnienia wakatu na stanowisku Prezesa Rady Ministrów, wakat ten winien zostać bezzwłocznie – w danych uwarunkowaniach polityczno-parlamentarnych – uzupełniony. Dyskusyjnym jest natomiast zagadnienie, czy po zaistnieniu wspomnianego tu wakatu i jego – w konsekwencji – uzupełnieniu mamy do czynienia z nowym ustrojowo Rządem?⁵

⁵ Na rzecz tezy, iż wygaśnięcie funkcji Prezesa Rady Ministrów powoduje ustąpienie (wygaśnięcie funkcjonowania) całego Rządu wskazują pewne analogie rozwiązań ustrojowych „Małej Konstytucji” z 1992 r. z konstrukcją ustrojową systemu kanclerskiego w ujęciu ustawy zasadniczej z Bonn z 1949 r. Tam reguła ta uznana została za zasadę konstytucyjną. Por. F. Giese, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland von 23 Mai 1949*, wyd. IV, Frankfurt a/M 1955 (komentarz do art. 63).

Z grupy argumentów przemawiających za wzmiankowanym utożsamieniem bytu określonego składu Rządu z bytem Rady Ministrów (Rządu) w określonym składzie wymienić trzeba, w pierwszej kolejności, następujące elementy rozumowania:

a) Akt powołania Prezesa Rady Ministrów został – w świetle postanowień art. 57 ust. 1 Małej Konstytucji – wyraźnie oddzielony od aktów powołania pozostałych członków składu Rządu; ich zaś powołanie lub – w sytuacjach określonych w art. 58 lub 60 – wybór przez Sejm i następne powołanie przez Prezydenta RP następuje **wyłącznie** na wniosek desygnowanego (lub wybranego przez Sejm) Prezesa Rady Ministrów. Uczestnictwo Prezesa RM w procesie tworzenia Rządu pozostawało przeto – na gruncie przepisów „Małej Konstytucji” – uczestnictwem *de iure* koniecznym.

b) Prezes Rady Ministrów (i tylko on) przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów wraz z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania. Osoba Prezesa RM symbolizuje przeto i uosabia – na arenie parlamentarno-politycznej – określony program i wizerunek Rządu i złożony wniosek o zaufanie parlamentu⁶.

c) Łączeniu losu Rządu z losem Prezesa Rady Ministrów odpowiadała wyraźna w postanowieniach „Małej Konstytucji” z 1992 r. (i następnie kontynuowana) tendencja do „wypiętrzenia” pozycji Prezesa Rady Ministrów ponad pozostałe kategorie członków Rządu widoczna m.in. w zagwarantowaniu mu uprawnień do kierowania pracami Rady Ministrów (art. 55 ust. 1) oraz w dopuszczeniu możliwości stosowania swoistej postaci konstruktywnego wotum nieufności (tj. połączenia uchwały o wotum nieufności z jednoczesnym wyborem Prezesa Rady Ministrów⁷). Sformułowanie art. 66 ust. 4 jednoznacznie wskazuje, iż wybór nowego Prezesa Rady Ministrów (połączony z wotum nieufności dla uprzedniego rządu) wiąże się z powinnością kreowania nowej Rady Ministrów.

Drugą grupą członków składu Rady Ministrów, których powołania bezwzględnie wymagała „Mała konstytucja” z 1992 r., są **ministrowie**. Unormowanie konstytucyjne posługuje się liczbą mnogą w określeniu tej grupy członków składu Rady Ministrów. Nie zawiera natomiast ukierunkowań co do listy ministrów w składzie Rządu. Wytyczną, nie do końca jednoznaczną, mieści postanowienie art. 56 ust. 1. Wedle tego postanowienia „...minister kieruje określonym działem administracji państwowej”, zaś „zakres działania ministra określa ustawa”.

Niedookreśloność przytoczonych tu sformułowań ustawy konstytucyjnej wynika, w pierwszym rzędzie, z posłużenia się zwrotem „kieruje **określonym** działem

⁶ W. Skrzydło, *Status prawny Prezesa RM w świetle Małej Konstytucji*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Prof. Andrzejowi Gwiżdżowi*, Warszawa 1995, *Studia Iuridica*, t. 28, s. 152-153; W. Sokolewicz, *Rada Ministrów i administracja*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 13-15 (artykuły 154-155).

⁷ Por. art. 66 ust. 4 „Małej Konstytucji” z 1992 r.

administracji”. Z kontekstu postanowienia nie wynika, po pierwsze, przez co (w jakiej postaci) nastąpić ma określenie (wyodrębnienie) działu administracji pozostającego pod kierownictwem ministra. Samo pojęcie „działu administracji państwowej” nie zostało zdefiniowane ani przez postanowienia „Małej Konstytucji” z 1992 r., ani też – co istotne – przez unormowanie rangi ustawowej, stanowiące przedłużenie regulacji konstytucyjnej.

Nie wiadomo też, czy wzmiankowana regulacja w formie ustawy zakresu działania ministra miała być – w intencji ustrojodawcy – jednorodną regulacją rodzajową, swoistym standardem uregulowania zakresu działania typowego ministra (co wydaje się mało realne – wobec zróżnicowania merytorycznego właściwości rzeczowej i funkcjonalnej poszczególnych działów administracji), czy też grupą zindywidualizowanych unormowań ustawowych dla poszczególnych ministrów. Wątpliwości okazują się większe, jeśli przyjdzie je konfrontować z uprzednią regulacją konstytucyjną⁸, iż „urząd ministra tworzy się w drodze ustawy”.

Pojęcie „działu administracji państwowej” nie zostało – mimo długoletniego stosowania – zdefiniowane w „Małej Konstytucji”. Dopiero znacznie późniejsza ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej posłużyła się zbliżonym pojęciem „działu administracji rządowej”, nie definiując go zresztą. Przez dokonanie – w rozdz. 2 – tego, co ustawodawca nazwał „klasyfikacją działów administracji rządowej”, kategoria „działu administracji” (rządowej) uległa pewnemu dookreśleniu. Trudno byłoby wszak tę kategorię, ukształtowaną ustawowo znacznie później, odnieść do regulacji konstytucyjnej z 1992 r.; byłaby to zbyt daleko posunięta ekstrapolacja.

Ustawowa delimitacja zakresu działania ministrów oraz – w okresie późniejszym (od 1997 r.) – określenie struktury działowej centralnej administracji rządowej ma tu skutek prawny i zarazem faktyczny. Ogranicza swobodę decyzyjną podmiotu powołującego (wybierającego) rząd. Polska Ustawa konstytucyjna z 1992 r. nie poszła natomiast śladem równoczesnych „siostrzanych” regulacji niektórych państw (np. konstytucji Rumunii z 1991 r., czy Węgier po nowelizacji z 1990 r.⁹), iż liczba ministrów (ministerstw) została określona ustawowo.

Co do powołania i liczby wiceprezesów Rady Ministrów „Mała Konstytucja” z 1992 r. dopuszczała pewną uznaniowość praktyki polityczno-ustrojowej. W szczególności przewidywała możliwość (ale nie powinność) powołania wiceprezesów Rady Ministrów¹⁰. Na marginesie sformułowania poszczególnych segmentów art. 53 odnotować trzeba pewną nickonsekwencję ustrojodawcy. O ile w pkt. 2 art. 53 ust. 1 ustawa konstytucyjna traktuje o „wiceprezesach Rady Ministrów” w liczbie mno-

⁸ Por. art. 42 Konstytucji PRL z 1952 r. (Dz. U. 1976, nr 7, poz. 36).

⁹ Konstytucja Rumunii z 1991 r., art. 101 ust. 3; konstytucja Węgier po nowelizacji z 1990 r., § 34.

¹⁰ Por. art. 53 ust. 1 pkt 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

giej, *ergo* – zakłada powołanie ich co najmniej dwóch, to w art. 53 ust. 2 znaleźć można zwrot „w razie nie powołania **wiceprezesa** Rady Ministrów obowiązki jego może pełnić jeden z ministrów”. Oznacza to dopuszczenie możliwości powołania jedynie jednego wiceprezesa Rady; gdy nawet to nie nastąpiło, wchodzi w grę skorzystanie z dyspozycji art. 53 ust. 2 (tj. powierzenie obowiązków wiceprezesa Rady Ministrów jednemu z ministrów).

Wiodąca rola Prezesa Rady Ministrów w formowaniu Rządu nakazuje w jego inicjatywie i przedłożeniach upatrywać dominujący czynnik sprawczy w odniesieniu do powołania lub nie powołania wiceprezesów Rady Ministrów jak również – w zakresie określenia ich liczby i obsady personalnej tychże stanowisk. Dodać trzeba, iż inicjatywy te i decyzje nie są w pełni – w sensie politycznym – autonomicznym zachowaniem Prezesa Rady Ministrów; determinują je ustalenia partyjne, zaś w przypadkach koalicyjnej formuły rządu – ustalenia koalicyjne¹¹.

Kolejna, czwarta kategoria członków składu Rady Ministrów, przewidziana w art. 53 „Małej Konstytucji” z 1992 r. to „**przewodniczący** określonych w ustawie komisji i **komitetów** sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej” (powołani w trybie art. 57-62, tj. tożsamym z trybem powoływania ministrów).

Ustawa konstytucyjna z 1992 r. nie zawierała wytycznych, w jakich przypadkach rola „naczelnego organu administracji państwowej” (by użyć terminologii zaczerpniętej z „Małej Konstytucji”) przypadająca nie ministrowi, ale określonej w ustawie komisji czy komitetowi. Nie dokonuje nadto rozróżnienia pomiędzy „komisjami” a „komitetami” pełniącymi funkcje naczelnych organów administracji państwowej¹². Nieco dwuznaczne jest także sformułowanie – w liczbie mnogiej – „określonych w ustawie komisji i komitetów”. Dopuszcza ono zarówno wykładnię, wedle której wskazania wspomnianych tu „komisji i komitetów” nastąpić miałyby w jednej ustawie, jak też – dokonanie wzmiankowanego wskazania („określenia”) komisji i komitetów pełniących funkcje naczelnych organów administracji w indywidualnie uchwalanych ustawach, osobnych dla poszczególnych komisji czy komitetów tego typu. Zrównanie trybu powoływania przewodniczących komisji i komitetów z trybem powoływania ministrów interpretować należy jako przejaw intencji ich jednorodnego traktowania w ramach przypisanej im przez ustawę konstytucyjną z 17 X 1992 r. roli „naczelnych organów administracji państwowej”¹³.

¹¹ Por. P. Sarnecki, *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (Rząd)*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 1 i n.; M. Chmaj, W. Sokół, *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania koalicji gabinetowych*, [w:] M. Chmaj, A. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989-1996*, Lublin 1998, s. 13; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 161.

¹² R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 150 i n.

¹³ Podobne uwagi W. Sokolewicz, *Rada Ministrów i administracja...*, op. cit., s. 11 (art. 159).

3. STRUKTURA I SKŁAD RZĄDU W ŚWIETLE USTAWY Z 8 VIII 1996 R. O ORGANIZACJI I TRYBIE PRACY RADY MINISTRÓW ORAZ O ZAKRESIE DZIAŁANIA MINISTRÓW¹⁴

Wedle art. 53 ust. 3 zd. 2 „Małej Konstytucji” z 1992 r. „organizacja i tryb pracy” Rady Ministrów winien mieć uregulowanie ustawowe. Wykonaniem tej powinności konstytucyjnej było uchwalenie – w dniu 8 sierpnia 1996 r. (a więc po blisko czterech latach) – ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów.

Wskazana tu ustawa zawiera szereg uregulowań dopełniających unormowania „Małej Konstytucji”.

Po pierwsze, ustawa doprecyzowuje nieco rolę (i pozycję ustrojową) wiceprezesów Rady Ministrów. Zgodnie z dyspozycją art. 6 ust. 1 ustawy z 8 VIII 1996 r. wiceprezesi – w razie nieobecności Prezesa RM lub czasowej niemożności wykonywania przezeń „obowiązków w Radzie Ministrów” kierują pracami Rady Ministrów, pod warunkiem wszak indywidualnego wyznaczenia do tej roli konkretnego wiceprezesa Rady przez Prezesa Rady Ministrów. Wiceprezesi sprawują swe funkcje i realizują zadania „w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów”; nie dysponują przeto samoistnym i własnym zakresem zadań (i kompetencji ich realizacji¹⁵).

Po drugie, ustawa dopuszcza strukturalne łączenie stanowisk tak Prezesa Rady Ministrów jak i stanowisk wiceprezesów ze stanowiskiem ministra. W przypadku tym ma miejsce kumulacja ról (także: uprawnień i powinności konstytucyjnych i ustawowych). W odniesieniu do wiceprezesów Rady Ministrów łączenie stanowiska z funkcją ministra prowadzić musi do przedmiotowego „uprofilowania” zadań konkretnego wiceprezesa Rady (czego nie zakłada ustawa w odniesieniu do wicepremierów nie będących jednocześnie ministrami).

Ustawa z 8 VIII 1996 r. dopuszcza powołanie instytucji „pełnomocnika Rządu”¹⁶. Wymaga przy tym (i ogranicza tym samym rolę pełnomocnika Rządu), by powołanie pełnomocnika następowało w odniesieniu „do określonych spraw o charakterze czasowym”.

Nadto ustawa precyzuje (zawężając) krąg osób, które mogą być przez Radę Ministrów ustanowione „pełnomocnikami Rządu”. Wyliczenie ma charakter enumeratywny i obejmuje:

- a) sekretarzy stanu,
- b) podsekretarzy stanu,
- c) w szczególnie uzasadnionych przypadkach – i tylko w zakresie zadań o zasięgu regionalnym – wojewodów (będących, jak wiadomo, przedstawicielami Rządu w konkretnym województwie).

¹⁴ Dz. U. 1996, nr 106, poz. 492.

¹⁵ Wniosek ten nasuwa literalna i semantyczna wykładnia art. 6 ust. 2 ustawy z 8 VIII 1996 r.

¹⁶ Art. 10 ust. 1 ustawy z 8 VIII 1996 r.

Uzupełnieniem regulacji zawartej w „Małej Konstytucji”, wprowadzonym przez ustawę z 8 VIII 1996 r. jest obszerne unormowanie powoływania organów wewnętrznych Rady Ministrów¹⁷. Przewiduje ono możliwość tworzenia w drodze rozporządzeń Rady Ministrów (w oparciu o postanowienie art. 11 ust. 1) stałych i **działających okresowo „komitetów** Rady Ministrów jako organów pomocniczych i opiniodawczych”. Nadto Rada Ministrów może postanowić, że rozpatrywanie określonych spraw będzie możliwe wyłącznie po zapoznaniu się ze stanowiskiem stałego komitetu. Komitety działające okresowo (niestałe) mogły być tworzone w celu „rozpatrywania określonej sprawy”¹⁸. W obu przypadkach w skład komitetów mogą być powoływani członkowie Rady Ministrów; są to zatem – w sensie dosłownym – organy wewnętrzne, „wewnątrzrządowe”.

Ustawa upoważniła też – w art. 12 – Prezesa Rady Ministrów do tworzenia organów pomocniczych i opiniodawczych (opiniodawczo-doradczych) Rządu w postaci: a) rad, b) zespołów. Zakres rzeczowy ich właściwości musi pozostawać w obrębie zakresu działania Rady Ministrów lub jej Prezesa¹⁹.

Tworzenie **komisji wspólnych** (typu Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu czy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego) – mimo ich tworzenia w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (a więc aktu prawnego Rządu) wykracza poza ramy Rady Ministrów i obejmuje swym zasięgiem (i zakresem osobowym) także pozarządowe instytucje lub środowiska społeczne²⁰.

4. ORGANY POMOCNICZE ORAZ WSPOMAGAJĄCE APARAT RADY MINISTRÓW

Zgodnie z art. 12 ustawy z 8 VIII 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów Prezes Rady Ministrów uzyskał – wzmiankowaną już – kompetencję do tworzenia rad i zespołów jako organów pomocniczych lub opiniodawczo-doradczych. Inicjatywa w tworzeniu tego typu organów może pochodzić – wedle art. 12 – zarówno od Rady Ministrów jako takiej, jak i od Prezesa Rady Ministrów. Ustawa nie hierarchizuje przy tym wspomnianej inicjatywy; w szczególności nie daje priorytetu inicjatywie Rady Ministrów. Pośrednio oznacza to umocnienie roli (wpływu) i pozycji Rady Ministrów; można też zasadnie twierdzić, że i w zakresie kreowania organów pomocniczych i opiniodawczo-doradczych Prezes Rady Ministrów (podobnie

¹⁷ Rozdz. 3 ustawy, art.art. 11-16.

¹⁸ Art. 11 ust. 3 ustawy z 8 VIII 1996 r.

¹⁹ Por. art. 12 *in fine* ustawy z 8 VIII 1996 r.

²⁰ Por. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 8 VIII 1996 r.

jak w dziedzinie określania składu Rządu) posiada samodzielną „władzę organizacyjną” (samoistne uprawnienia)²¹.

Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów z 1996 r. nie określa przesłanek (kryteriów) formowania rad i zespołów jako organów pomocniczych lub opiniodawczo-doradczych. Nie definiuje nadto różnicy jakościowej (prawnej) pomiędzy „radami” a „zespołami”. Nie wiąże też formuły rady z cechami organu opiniodawczo-doradczego, zespołu natomiast – z cechami organu pomocniczego (czy na odwrót). Wszelkie presumpcje w tym zakresie oparte być mogą zatem nie na wyrazistym rozróżnieniu ustawowym, ale raczej – na intuicji semantycznej, a nadto – na wnioskach, do jakich prowadzi znajomość tradycji²² i ogląd praktyki ustrojowej.

Z formułą „rady” łączyć można funkcjonowanie organu o pewnej stabilności działania, podczas gdy „zespoły” są przeważnie węższymi gremiami o charakterze roboczym, przygotowującymi określone projekty aktów czy rozstrzygnięć (uchwał Rady Ministrów) bądź też spełniającymi funkcje analityczne. Ustawa indywidualizuje swą regulację w odniesieniu do powołania Rady Legislacyjnej działającej – zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 1 – przy Prezesie Rady Ministrów. Indywidualizacja ta polega, w pierwszym rzędzie, na sformułowaniu ustawowego wymogu powołania Rady Legislacyjnej. O ile zatem powołanie innych „rad” nie wynika wprost z postanowienia ustawy, to powołanie Rady Legislacyjnej przez Prezesa Rady Ministrów jest obowiązkiem wynikającym bezpośrednio z ustawy z 8 VIII 1996 r. Po wtóre, ustawa indywidualizuje zasadę powoływania składu Rady Legislacyjnej; przewiduje mianowicie, iż jej członków powołuje Prezes Rady Ministrów.

Element indywidualizacji trzeba dostrzec w ustawowym wymogu, by zadania Rady Legislacyjnej oraz szczegółowe zasady i tryb jej funkcjonowania zostały określone przez Prezesa Rady Ministrów w drodze rozporządzenia. Warto dodać, iż prawną podstawę (upoważnienie ustawowe) do wydania rozporządzenia tej treści stanowi art. 14 ust. 3 ustawy z 8 VIII 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów.

Ustawa z 8 VIII 1996 r. zawiera też postanowienia dotyczące obsługi organizacyjno-urzędniczej Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Nie przewiduje ona kontynuacji funkcjonowania rozbudowanego Urzędu Rady Ministrów. W jego miejsce kreuje instytucję Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Już sama nazwa sygnalizować ma pozbawienie Kancelarii atrybutów władztwa organizacyjnego, będącego – do tej pory i to w stopniu znaczącym – elementem funkcjonowania Urzędu Rady Ministrów.

²¹ Analogicznie zjawisko to – w odniesieniu do kanclerza RFN – oceniał E. Zwierchowski. Por. E. Zwierchowski, *Prawno-ustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, s. 146.

²² Wykaz „Ciała kolegialne działające przy Radzie Ministrów i Prezesie Rady Ministrów (stan prawny na październik 1983 r.)”, [w:] *Materiały uzupełniające do rządowego projektu ustawy o Radzie Ministrów*, Warszawa 1983.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów znalazła unormowanie swej pozycji ustrojowej, struktury i zadań w rozdz. 5 ustawy z 8 VIII 1996 r. Funkcjonuje, zgodnie z nazwą, jako jednostka organizacyjna obsługi, przy Prezesie Rady Ministrów²³. Ustawodawca, zmierzając do pozbawienia jej atrybutów władztwa organizacyjnego i samoistnych uprawnień, nie zachował wszak pełnej konsekwencji w kojarzeniu usytuowania Kancelarii z zakresem jej zadań.

Krąg zadań, przypisany ustawą z 8 VIII 1996 r. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, obejmuje – w sferze podmiotowej – obok Prezesa Rady Ministrów i – co zrozumiałe – zastępujących go wiceprezesów Rady Ministrów także: Radę Ministrów, stałe komitety Rady Ministrów oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Ponadto, zgodnie z dyspozycją kompetencyjną art. 26 ust. 2, Kancelaria „może również obsługiwać pełnomocnika Rządu oraz wskazane przez Prezesa Rady Ministrów inne niż określone w ust. 1 pkt. 3 organy pomocnicze i opiniodawczo-doradcze Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz komisje wspólne”.

Analiza unormowań prowadzi do ambiwalentnych konkluzji. Z jednej strony, poprzez zmianę nazwy z „Urzędu” na „Kancelarię” oraz jednoznaczne usytuowanie Kancelarii przy Prezesie Rady Ministrów uzyskano ściślejsze podporządkowanie Kancelarii premierowi (organowi monokratycznemu); temu samemu celowi służy pozbawienie Szefa Kancelarii statusu równego ministrowi (w randze Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów). Zgodnie z nowym uregulowaniem, zawartym w ustawie z 8 VIII 1996 r.²⁴ Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów (a więc w trybie odmiennym od przewidzianego dla powoływania ministrów). Prezes Rady Ministrów powołuje też (i odwołuje) sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii²⁵.

Porównanie podmiotowego zasięgu zadań „obsługowych” b. Urzędu Rady Ministrów oraz uformowanej na podstawie ustawy z 8 VIII 1996 r. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie prowadzi do wniosku, iż nastąpiła w tej sferze znacząca,

²³ Z. Eschenburg – pisząc o Urzędzie Kancelarii w RFN – uznaje ten urząd za „organ kierownictwa i łączności kanclerza federalnego z innymi organami konstytucyjnymi oraz organizacjami społeczno-politycznymi”, a także – organ koordynujący działalność organów rządowych. Por. T. Eschenburg, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, wyd. III, Stuttgart 1957, s. 746. Tych ról wyraźnie nie chciano przypisać Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

²⁴ Art. 27 ustawy z 8 VIII 1996 r.

²⁵ Unormowanie, zawarte w art. 28 ustawy z 8 VIII 1996 r. wzbudza zróżnicowane odczucia. Pozostaje bowiem, z jednej strony, koherentne z ideą podporządkowania Kancelarii i jej składu osobowego Prezesowi Rady Ministrów. Z drugiej jednak oznacza, iż w obrębie Kancelarii tworzone są wysokiej rangi stanowiska administracyjne (jak sekretarze i podsekretarze stanu), nierzadko o profilu politycznym (sekretarze stanu), co stanowi przejaw tendencji do rozbudowywania, hierarchizowania (a być może – także upolitycznienia) i wzmacniania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

a tym bardziej: radykalna zmiana. Elementy kontynuacji (co funkcjonalnie zrozumiale) zdecydowanie dominują. Szczególnie istotne jest pozostawienie w gestii Kancelarii – działającej jako „Kancelaria Prezesa Rady Ministrów” – obsługi **Rady Ministrów, stałych komitetów Rady Ministrów i Kolegium do Spraw Służb Specjalnych**. Zadania „obsługowe” Kancelarii wykraczają – w ujęciu funkcjonalnym – poza konstytucyjny zakres kierowania pracami Rady Ministrów, reprezentowania („na zewnątrz”) Rady Ministrów oraz koordynacji i kontroli prac członków Rady Ministrów, co jest – zbiorczo – konstytucyjną rolą ustrojową Prezesa Rady Ministrów. Kancelaria ma nadal, niezależnie od swej nazwy (nie dość zatem adekwatnej do podmiotowego zakresu działania) sprawować **obsługę**:

1) **na zasadzie obowiązkowej**:

- a) Rady Ministrów *in corpore*,
- b) stałych komitetów Rady Ministrów (takich, jak: Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, Komitet Społeczny Rady Ministrów, Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów),
- c) Kolegium do Spraw Służb Specjalnych,

2) **na zasadzie fakultatywnej** (tj. w przypadkach powołania tego typu organów):

- a) pełnomocników Rządu (w razie ich powołania),
- b) wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów organów pomocniczych i opiniodawczo-doradczych,
- c) komisji wspólnych Rady Ministrów i instytucji (organizacji) pozarządowych (takich jak Komisja Wspólna Rządu i Episkopatu czy Komisja Wspólna Rządu i Samorządu).

Pozostawienie w gestii Kancelarii Prezesa Rady Ministrów obsługi tak rozszerzonego kręgu podmiotów podlega trzem różniącym się wersjom wykładni (rozumowania), przy czym każda z tych wersji znajduje pewne oparcie tak w sformułowaniach „Małej Konstytucji” i ustawy z 8 VIII 1996 r., jak i w szerszym kontekście ustrojowym.

Wersja pragmatyczno-funkcjonalna, opiera się na założeniu²⁶, że pożądane było odejście od wersji Urzędu Rady Ministrów jako względnie samodzielnego organu pośredniczącego w kontaktach między Radą Ministrów i jej Prezesem a innymi organami państwa, w tym: ministrami (i ministerstwami), centralnymi urzędami oraz administracją rządową w terenie. Zastąpienie Urzędu Rady Ministrów Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oznaczało pozbawienie tej instytucji elementów władztwa organizacyjnego przy zachowaniu funkcji „obsługowych”. Te ostatnie funkcje spełniane są, ze względu na potrzeby funkcjonalne, w podobnym – jak w okresie działania Urzędu Rady Ministrów – zakresie podmiotowym. Ze względów praktycznych nie uległy poważniejszym zmianom (redukcji) instytucje rządowe wymagające stałej

²⁶ Stanowisko takie wielokrotnie deklarowano w pracach nad reformą centrum rządowego.

obsługi. Zachowanie zasięgu podmiotowego obsługi realizowanej aktualnie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów jest funkcją zachowania – w postaci istotnie niezmienionej – struktury i zadań obsługiwanych gremiów rządowych i organów Rządu (Rady Ministrów).

Wersja druga interpretacji zasadza się na widocznej w „Małej Konstytucji” z 17 X 1992 r. oraz w postanowieniach ustawy z 8 VIII 1996 r. [o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów] tendencji do umocnienia pozycji ustrojowej i jednoosobowego kierownictwa pracami rządu, przyznanego Prezesowi Rady Ministrów²⁷. Tendencji tej odpowiadają i harmonizują z nią: usytuowanie Kancelarii przy Prezesie Rady Ministrów, uprawnienia Prezesa RM do obsady stanowisk: Szefa Kancelarii, Sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii, nadania – w drodze rozporządzenia – statutu Kancelarii (a w jego ramach – określenia szczegółowego zakresu zadań i organizacji Kancelarii²⁸).

Przypisanie wspomnianych tu kompetencji Prezesowi Rady Ministrów – w kontekście przypisanych Kancelarii w art. 29 ustawy z 8 VIII 1996 r. zadań – prowadzić może do zwiększenia roli aparatu Kancelarii i pośrednio umniejszać wpływ pozostałych członków składu Rady Ministrów (w tym: ministrów) na zasób danych dostępnych Radzie Ministrów i jej Prezesowi oraz przygotowanie propozycji aktów i decyzji (uchwał) Rządu.

Trzecia interpretacja nawiązuje do tezy o dużej odporności struktur urzędniczo-biurokratycznych na zmiany zmniejszające ich wpływ i znaczenie w procesach podejmowania decyzji. W ramach tej interpretacji kręgi urzędnicze czynne w ramach aparatu administracji centralnej, w tym: powiązane uprzednio z instytucją b. Urzędu Rady Ministrów nie były w stanie sformułować (lub: nie zaryzykowały) stanowiska otwarcie przeciwstawiającego się idei likwidacji Urzędu Rady Ministrów jako instytucji o zbyt rozrosłym wpływie i zakresie władztwa organizacyjnego. Aprobując utworzenie – w miejsce likwidowanego Urzędu – Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stymulowały „przemycenie” do ustawowego określenia zakresu działania i zadań Kancelarii szerokiego spektrum zadań, a w następstwie tego zabiegu – utrzymanie znacznego zakresu wpływów, nie mieszczących się w granicach funkcji czysto „obsługowej”.

Za interpretacją tą przemawia dziewięciopunktowy katalog zadań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który mieści szereg zadań otwierających drogę do wywierania znacznego (jeśli nie: nadmiernego) wpływu na funkcjonowanie administracji rządowej. W szczególności do zadań, których realizacja dopuszcza poszerzenie wpływu Kancelarii Prezesa RM poza funkcje jednoznacznie obsługowe zaliczyć należy:

²⁷ Uwagi P. Sameckiego do rozdz. 4, art. 53 „Małej Konstytucji”, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 2.

²⁸ Por. art. 31 ustawy z 8 VIII 1996 r.

a) uprawnienie do sprawowania kontroli „realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów”, a zwłaszcza – do formułowania i przedstawiania wniosków z przeprowadzanych kontroli²⁹ (uznając działania służące wykonywaniu wymienionych tu kontroli za zasadne, można mieć wątpliwości, czy poprzez formułowanie wniosków pokontrolnych Kancelaria nie wkracza w bezpośrednie ukierunkowywanie prac administracji rządowej, poddanej kontroli; nawet pokontrolne oddziaływania Rady Ministrów i jej Prezesa bazują na wnioskach pochodzących z Kancelarii);

b) koordynowanie realizacji polityki kadrowej w administracji rządowej; w tym zakresie zarówno niedookreśloność sformułowania zawartego w art. 29 pkt. 3 ustawy z 8 VIII 1996 r., jak i znaczenie kwestii rozmieszczenia, promocji i selekcji kadr dla funkcjonowania administracji rządowej – trudne do przecenienia pozostawia w sferze zadań Kancelarii newralgiczny instrument oddziaływania wykraczający poza funkcje czysto „obsługowe”³⁰;

c) koordynację współdziałania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów z Sejmem RP, Senatem RP, Prezydentem RP i innymi organami państwowymi; ustawowe określenie tej roli Kancelarii Prezesa RM – organu, przypomnieć należy, „obsługi” jest specyficzna; pozwala bowiem na spełnianie przez Kancelarię funkcji wyposażonego w pewien zakres władztwa immanentny dla „koordynacji”, koniecznego pośrednika w stosunkach pomiędzy Radą Ministrów i jej Prezesem a konstytucyjnymi organami państwa³¹;

d) realizacja zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, określonych w odrębnych przepisach³²; sformułowanie ustawy w tym zakresie uznać należy za niefortunne i nieuzasadnione, oznacza bowiem przyznanie instytucji obsługi nie będącej samoistnym (konstytucyjnie) organem państwa samoistnych zadań w wysoce istotnych – z punktu widzenia władzy publicznej – dziedzinach: obronności i bezpieczeństwa państwowego³³.

²⁹ Art. 29 pkt 1 ustawy z 8 VIII 1996 r.

³⁰ Nader blankietowym ograniczeniem tego wpływu jest sformułowanie art. 29 pkt. 3 *in fine*, zgodnie z którym „koordynację realizacji polityki kadrowej w administracji rządowej” sprawowaną przez Kancelarię Prezesa RM mają określać „odrębne przepisy”. Zarówno ranga tych przepisów (kompetencja ich stanowienia), jak i treść nie zostały sprecyzowane.

³¹ Na związek tego typu zadań z pruskimi i niemieckimi koncepcjami dotyczącymi roli Kancelarii Rzeszy w okresie Cesarstwa (do 1918 r.), Republiki Weimarskiej i późniejszym okresie w warunkach niemieckich zwracał uwagę G. Behrendt. Por. G. Behrendt, *Die Bundeskanzleramt*, Frankfurt a/M 1967, s. 10.

³² Por. art. 29 pkt. 8 ustawy z 8 VIII 1996 r.

³³ Blankietowe odesłanie określenia zakresu realizacji tych zadań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do „odrębnych przepisów”, bez określenia kompetencji ich stanowienia, rangi oraz założeń (zasad) merytorycznych niewiele zmienia w krytycznej ocenie upoważnienia zawartego w art. 29 pkt. 8 ustawy z 8 VIII 1996 r.

5. STRUKTURA RZĄDU I ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W OKRESIE POPRZEDZAJĄCYM UCHWALENIE KONSTYTUCJI RP Z 1997 R.

A. Skład Rady Ministrów stanowi – zgodnie z polską tradycją prawno-ustrojową – przedmiot uregulowań konstytucyjnych (materię konstytucyjną). Lakoniczne unormowanie tej kwestii mieściły kolejno: art. 55 konstytucji z 17 marca 1921 r., art. 25 ust. 2 konstytucji z 23 kwietnia 1935 r., art. 17 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. i art. 39³⁴ konstytucji z 1952 r. Podstawową regulacją konstytucyjną w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. w odniesieniu do problematyki składu i struktury Rady Ministrów (Rządu) był art. 53 tego aktu.

B. Art. 53 „Małej Konstytucji” z 1992 r. wymieniał cztery kategorie stanowisk łączących się z członkostwem w składzie Rządu (a. Prezes RM, b. wiceprezesi RM, c. ministrowie, d. przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej), nie określał natomiast liczebności składu Rady Ministrów.

W sferze uregulowań prawnych – biorąc pod uwagę także przepisy ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów – liczebność ta i struktura rządu *in concreto* – zależy w zasadniczym wymiarze od treści ustaw kreujących urzędy poszczególnych ministrów bądź komisji lub komitety spełniające funkcje naczelnych organów administracji państwowej. Uzależnienie to (do czasu adaptacji pojęcia „działu administracji rządowej” i recepcji struktury działowej administracji rządowej – w wyniku wdrożenia w życie ustawy z 4 IX 1997 r. o działach administracji rządowej) łączyło się z pozostawieniem ustawodawcy (Sejmowi i Senatowi, przy prawie weta w gestii Prezydenta RP) decyzji o ukształtowaniu – w drodze ustawowej struktury **naczelných resortowych organów administracji państwowej**³⁵.

Liczebność konkretnego rządu uzależniona została od czynników prawnie niezdeteminowanych, a w szczególności – od decyzji (w dużej mierze polityczno-sytuacyjnej) co do liczby wiceprezesów Rady Ministrów i spotykanej w praktyce (choć konstytucyjnie nie przewidywanej) kategorii **ministrów nieresortowych** (zwanych uprzednio popularnie „ministrami bez teki”).

Tak kategoria wiceprezesów Rady Ministrów, jak i kategoria ministrów nie resortowych zależy – gdy idzie o ich zaistnienie oraz liczbę (liczebność) w kon-

³⁴ Według numeracji po nowelizacji z 10 lutego 1976 r. (Dz. U. 1976, nr 7, poz. 36).

³⁵ O pojęciu (naczelnego) resortowego organu administracji państwowej por. w literaturze międzywojennej: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 292 i n.; w literaturze późniejszej m.in. R. Konarski, *Stanowisko ministra w PRL*, Warszawa 1986, s. 64-66; i d e m, *Minister jako kierownik resortu*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952-1980*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1985, s. 246-269. Por. S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973, s. 376 i n.; Z. Lewandowicz, *Resortowy system zarządzania*, „Organizacja – Metody – Technika” 1975, nr 2.

kretnych składach Rady Ministrów – od skojarzenia dwu elementów: ustaleń międzypartyjnych (w rządach o formule koalicyjnej) lub partyjnych (w rządach monopartyjnych) oraz od inicjatywy (przedłożeń) powołanego uprzednio Prezesa Rady Ministrów.

Tabela 1. Wiceprezesa Rady Ministrów w rządach RP w latach 1989-1997

Rząd/premier	Liczba wice-premierów	Funkcje dodatkowe	Dane osobowe wicepremierów
T. Mazowiecki (12 IX 1989 – 14 XII 1990)	3	minister finansów	L. Balcerowicz
		minister rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej	G. Janicki (ZSL)
		Kierownik Urzędu Postępu Nauk.-Technicznego i Wdrożeń	J. Janowski (SD)
		minister spraw wewnętrznych	Cz. Kiszczak (PZPR)
J.K. Bielecki (15 I – 5 XII 1991)	1	minister finansów	L. Balcerowicz (bezpartyjny)
J. Olszewski (23 XII 1991 – 5 VI 1992)	0	–	–
H. Suchocka (11 VII 1992 – 25 V 1993)	2	przewodniczący Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM)	H. Goryszewski (ZChN)
		przewodniczący Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (KSP RM)	P. Łączkowski (PChD)
W. Pawlak (26 X 1993 – 1 III 1995)	3	minister finansów + przewodniczący KERM	M. Borowski (do II 1994, SLD) G. Kołodko (od V 1994, rek. SLD)
		minister sprawiedliwości + przewodniczący Komitetu Społecznego RM	W. Cimoszewicz (SLD)
		minister edukacji narodowej	A. Łuczak (PSL)
J. Oleksy (4 III 1995 – 26 I 1996)	3	minister rolnictwa i gospodarki żywnościowej	R. Jagieliński (PSL)
		minister finansów	G. Kołodko (rek. SLD)
		przewodniczący Komitetu Badań Naukowych	A. Łuczak (PSL)
W. Cimoszewicz (15 II 1996 – XI 1997)	3	minister rolnictwa i gospodarki żywnościowej	R. Jagieliński (PSL)
		minister finansów	G. Kołodko (rek. SLD)
		szef Centralnego Urzędu Planowania	M. Pietrewicz (PSL)

Źródło danych: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989-1996*, Lublin 1998.

Regułą było łączenie funkcji wiceprezesa Rady Ministrów z innymi stanowiskami w strukturze Rady Ministrów. Z wyjątkiem jednego przypadku stanowisko wicepremiera nie było sprawowane jako jedyna funkcja rządowa, bez łączenia jej z innymi stanowiskami w składzie rządu. Najczęściej łączenie dotyczyło stanowiska ministra finansów (5 przypadków) i ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej³⁶ (3 przypadki).

Stanowisko wiceprezesa Rady Ministrów łączyli jej piastuni z obowiązkami ministrów: spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, edukacji narodowej; nadto poszczególni wicepremierzy kierowali urzędami centralnymi (Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń – Jan Janowski w rządzie T. Mazowieckiego; Centralnym Urzędem Planowania – Mirosław Pietrewicz w rządzie W. Cimoszewicza). Nadto w jednym z gabinetów (premiera Józefa Oleksego; 4 III 1995 – 26 I 1996) wiceprezes Rady Ministrów (A. Łuczak) kierował – jako przewodniczący – Komitetem Badań Naukowych, posiadającym z mocy ustawy status naczelnego kolegialnego organu administracji państwowej.

Nietypowa była korelacja pomiędzy pełnieniem obowiązków wicepremiera a innymi obowiązkami rządowymi w gabinecie kierowanym przez Hannę Suchocką (11 VII 1992 – 25 V 1993). Każdy z dwu wiceprezesów Rady Ministrów sprawował – przy braku jednocześnie pełnionej funkcji ministerialnej – funkcję przewodniczącego jednego z komitetów stałych Rady Ministrów. Wicepremier Henryk Goryszewski przewodniczył Komitetowi Ekonomicznemu Rady Ministrów, zaś wicepremier P. Łączkowski – Komitetowi Społeczno-Politycznemu Rady Ministrów. Wicepremier i minister sprawiedliwości w rządzie Waldemara Pawlaka, Włodzimierz Cimoszewicz przewodniczył dodatkowo Komitetowi Społecznemu Rady Ministrów.

Porównanie danych o przynależności polityczno-partyjnej wiceprezesów Rady Ministrów prowadzi do wniosku o wyraźnej korelacji pomiędzy dążeniem do „zbalansowania” wpływów ugrupowań politycznych uczestniczących w koalicjach rządowych a liczbą wicepremierów. Cecha ta najczęściej decydowała o liczbie wicepremierów i o doborze osób do pełnienia tej funkcji. Tak było w rządach: T. Mazowieckiego, do pewnego stopnia – H. Suchockiej, W. Pawlaka (przynajmniej do rezygnacji wicepremiera A. Borowskiego w lutym 1994 r.³⁷), J. Oleksego i W. Cimoszewicza.

³⁶ W przypadku wicepremiera Czesława Janickiego (ZSL) w rządzie T. Mazowieckiego – ministra rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej.

³⁷ O wpływach w obrębie koalicji rządowej PSL-SLD w tym okresie por. W. Leszczyński, *Koalicja*, „Wprost”, 24 VII 1994, s. 20-21; J. Zych, *Perspektywa własnego podwórka* (rozmowę przeprowadzili P. Gabryel i B. Mazur), „Wprost”, 25 IX 1994. Następca M. Borowskiego (SLD) na stanowisku wicepremiera i ministra finansów w rządzie W. Pawlaka, prof. Grzegorz Kołodko był formalnie bezpartyjnym fachowcem, jedynie rekomendowanym przez SLD.

W przypadkach łączenia funkcji wiceprezesa Rady Ministrów z jednocześnie pełnioną funkcją ministra resortowego (przewodniczącego komitetu będącego kolegialnym – czy raczej: kolektywnym – naczelnym resortowym organem administracji państwowej) podstawowym kryterium „doboru” *ministerium* powierzanego wicepremierowi były z reguły kwalifikacje profesjonalne danego wicepremiera. Polityczna desygnacja na konkretną funkcję wicepremiera wynikała – z reguły – z zainteresowania politycznego (uzgodnionej politycznie sfery wpływu) dokonującego desygnacji politycznej ugrupowania (najczęściej partii politycznej). Dotyczy to zwłaszcza ugrupowań ludowych: ZSL, a następnie PSL, zainteresowanych kumulacją funkcji wiceprezesa Rady Ministrów z funkcją ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej (Cz. Janicki w rządzie T. Mazowieckiego, R. Jagieliński w rządach J. Oleksego i W. Cimoszewicza). Pozycja i opinia wypracowana przez wicepremiera i ministra finansów L. Balcerowicza w rządzie T. Mazowieckiego posłużyła jako swoisty wzorzec konkretnych rozwiązań strukturalno-personalnych w zakresie łączenia stanowiska wicepremiera (nieformalnie: ds. gospodarki) z funkcją ministra finansów (obok wspomnianego przypadku takie rozwiązania organizacyjno-personalne obowiązywały w rządach W. Pawlaka³⁸, J. Oleksego i W. Cimoszewicza³⁹).

Predyspozycje fachowe decydowały o powierzaniu wicepremierom kierownictwa centralnych wyspecjalizowanych urzędów administracji. Było tak w odniesieniu do stanowiska kierownika Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń łączonego z funkcją wicepremiera w rządzie T. Mazowieckiego przez prof. Jana Janowskiego⁴⁰ (SD), jak i kierownictwa Centralnego Urzędu Planowania, którym kierował wicepremier w gabinecie W. Cimoszewicza, prof. Mirosław Pietrewicz⁴¹ (PSL).

* * *

Dywersyfikacja praktyki wykorzystania szans kreowania stanowisk objętych fakultatywnym powołaniem (tj. wicepremierów i ministrów nieresortowych) dotyczy także ministrów, którym nie odpowiadają istniejące – z mocy stosownych ustaw – urzędy (resorty kierowane przez ministra o ustawowo określonym zakresie dzia-

³⁸ Dotyczyło to (do lutego 1994 r.) wicepremiera i ministra finansów M. Borowskiego, zaś po złożeniu przez niego dymisji – jego następcy na tych stanowiskach – formalnie bezpartyjnego (z rekomendacją SLD) prof. G. Kołodko.

³⁹ W tych przypadkach funkcję wiceprezesa Rady Ministrów łączył z funkcją ministra finansów G. Kołodko.

⁴⁰ Prof. Jan Janowski, uprzednio rektor Akademii Górniczo-Hutniczej, posiadał przygotowanie w zakresie metalurgii i wieloletnie doświadczenie w kierowaniu jedną z czołowych i prowadzących badania stosowane (wdrażane) uczelni technicznych.

⁴¹ Prof. Mirosław Pietrewicz jest specjalistą w zakresie nauk ekonomicznych.

łania). Praktykę w siedmiu kolejnych rządach RP z lat 1989-1997 przypomina zamieszczona tabela 2.

Tabela 2. „Nieresorci” ministrowie w rządach RP (1989-1997)

Rząd/premier	Liczba	Osoby	Zakres zadań (funkcji) w rządzie
T. Mazowiecki (12 IX 1989 – 14 XII 1990)	5+1*	J. Ambroziak (NSZZ „S”)	szeft Urzędu Rady Ministrów
		J. Osiatyński (NSZZ „S”)	kierownik Centralnego Urzędu Planowania
		A. Balazs (NSZZ „SRI”)	minister ds. socjalnych i cywilizacyjnych wsi
		M. Kucharski (SD)	minister ds. organizacji resortu łączności*
		A. Hall (NSZZ „S”)	minister ds. współpracy z organizacjami politycznymi i stowarzyszeniami
		W. Trzeciakowski (NSZZ „S”)	przewodniczący Rady Ekonomicznej**
J. K. Bielecki (15 I – 5 XII 1991)	2	K. Żabiński (PC)	minister – szef URM
		J. Eysymont (PC)	minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania
J. Olszewski (23 XII 1991 – 5 VI 1992)	2+4 ⁴²	W. Włodarczyk (PC)	minister – szef URM
		A. Balazs (PSL-PL)	minister – członek Rady Ministrów
H. Suchocka (11 VII 1992 – 25 V 1993)	5	J. M. Rokita (UD)	minister – szef URM
		J. Kropiwnicki (ZChN)	minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania
		J.K. Bielecki (KLD)	minister ds. integracji z EWG
		Z. Eysmontt (PPG)	minister ds. promocji przedsiębiorczości
		J. Kamiński (PSL-PL)	minister ds. kontaktów z parlamentem i partiami politycznymi
W. Pawlak (26 X 1993 – 1 III 1995)	2	M. Strąk (PSL)	minister – szef URM
		M. Pietrewicz (PSL)	minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania

⁴² Osobliwością składu rządu kierowanego przez Jana Olszewskiego było powołanie aż czterech „tymczasowych kierowników ministerstwa”. Byli nimi: Andrzej Diakonow (PC), tymczasowy kierownik Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa; Marek Rusin, tymczasowy kierownik Ministerstwa Łączności; Tomasz Gruszecki, tymczasowy kierownik Ministerstwa Przekształceń Własnościowych oraz Andrzej Lipko, tymczasowy kierownik Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Istnienie tylu powołań tymczasowych tłumaczyć trzeba zmianami w strukturze resortów jak również niestabilnością politycznego (parlamentarnego) zaplecza rządu.

J. Oleksy (4 III 1995 – 26 I 1996)	1	M. Borowski (SLD)	minister – szef URM
Wł. Cimoszewicz ⁴³ (15 II 1996 – XI 1997)	1***	L. Miller	minister – szef URM

* Stanowisko to wyodrębniono w związku z zamiarem wydzielenia resortu łączności z istniejącego Ministerstwa Transportu, Żeglugi i Łączności. Por. M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989-1996...*, op. cit., s. 37-37.

** Organ doradczy Rady Ministrów o charakterze eksperckim.

*** W rządzie W. Cimoszewicza kierownictwo Centralnego Urzędu Planowania powierzone zostało wiceprezesowi Rady Ministrów, prof. M. Pietrewiczowi (PSL).

Interpretacja danych prowadzi do kilku spostrzeżeń.

A. Z instytucji ministrów „nieresortowych” najszerzej korzystano w koalicyjnych rządach T. Mazowieckiego i H. Suchockiej. Na wyrównanym, skromniejszym pułapie (2 ministrów „nieresortowych”) kształtowała się praktyka rządów J. K. Bieleckiego, J. Olszewskiego i W. Pawlaka. W rządach koalicji SLD-PSL liczba ministrów „nieresortowych” uległa redukcji (do 1), z wyjątkiem końcowej fazy działania (po 1 I 1997.) rządu W. Cimoszewicza. Zjawisko to wydaje się wytłumaczalne przede wszystkim potrzebą równoważenia wpływów uczestników wielopartyjnych koalicji rządowych, a także – rekonstrukcjami struktury resortowej (przekształceniami w podziale na resorty oraz przesunięciami gestii pomiędzy ministerstwami/ministrami resortowymi a centralnymi urzędami). W tych warunkach, przy relatywnie „sztywnej” (bo wyznaczonej treścią ustaw o zakresie działania ministrów) strukturze ministrów resortowych instytucja ministrów „nieresortowych” stanowiła swoistą enklawę elastyczności, pozwalającą na modulowanie składu i struktury rządu stosownie do sytuacji politycznej i potrzeb funkcjonalnych. Typowym przykładem może być rząd H. Suchockiej, w którym każdy z pięciu ministrów „nieresortowych” reprezentował inną przynależność partyjną.

B. Częstym rozwiązaniem było sytuowanie w roli ministra nieresortowego Szefa Urzędu Rady Ministrów. Na siedem kolejnych rządów poddanych oglądowi, w roli Szefa Urzędu Rady Ministrów występował minister-członek Rady Ministrów w każdym z gabinetów; jedynie w rządzie W. Cimoszewicza w okresie 1 I – XI 1997 –

⁴³ Po dokonaniu – od 1 stycznia 1997 r. – rekonstrukcji rządu W. Cimoszewicza uległa pewnej zmianie liczba ministrów „nieresortowych”. Pojawiła się Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a w niej „minister zadaniowy” nadzorujący w imieniu premiera służby specjalne (UOP, WSI), w osobie Z. Siemiątkowskiego. W skład rządu wchodził nadto: kierownik Centralnego Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, który przejął część agend Ministra Budownictwa (B. Blida) oraz Szef Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (przejęło uprawnienia Centralnego Urzędu Planowania), którym został M. Kuźniuk.

wobec zastąpienia Urzędu Rady Ministrów⁴⁴ Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (co przewidywała ustawa z 8 VIII 1996 r.) – pojawiło się stanowisko Szefa Kancelarii Prezesa RM (w randze sekretarza stanu).

C. Niestabilne okazały się inne reguły łączenia stanowisk ministrów „nieresorowanych” – członków Rządu z powierzanymi im stanowiskami rządowymi. O ile początkowo pewną prawidłowością zdawało się powierzanie takiemu ministrowi funkcji kierownika Centralnego Urzędu Planowania (J. Osiatyński w rządzie T. Mazowieckiego, J. Eysymont w rządzie J. K. Bieleckiego, A. Pietrewicz w rządzie W. Pawlaka), jak też kreowania stanowiska ministra – członka Rządu odpowiedzialnego za kontakty z partiami politycznymi, organizacjami i parlamentem (A. Hall w rządzie T. Mazowieckiego, J. Kamiński w rządzie H. Suchockiej). W pozostałych przypadkach ministrowie nieresorowani uzyskiwali funkcje (i zakresy zadań) zróżnicowane przedmiotowo, zindywidualizowane, niejednokrotnie w dostosowaniu *ad personam*⁴⁵.

* * *

Szereg uwag nasuwa obserwacja ewolucji uregulowań prawnych oraz praktyki w odniesieniu do liczby, zakresów działania i konstelacji resortów rządowych i odpowiadających im ministrów resortowych.

Grupa ministrów resortowych nie wyczerpywała wprawdzie w omawianym okresie (lat 1989-1997) – i nie wyczerpuje nadal kategorii „ministrów”. Niemniej, w świetle postanowienia art. 56 „Małej Konstytucji” z 1992 r. stanowi ona „rdzeń” składu Rady Ministrów.

Ministrowie resortowi, to w myśl przyjętego rozumienia resortu⁴⁶, ministrowie kierujący wyodrębnionym przedmiotowo i organizacyjnie działem administracji państwowej. Brak jest przy tym jednorodnych kryteriów podziału na resorty i zobiektywizowanych zasad ich wyodrębniania. Resorty „tradycyjne”, powstałe wcześniej, mają z reguły relatywnie szeroki zakres działania, zespolony w spójną całość. Resor-

⁴⁴ Por. art. 2 ust. 1 pkt. 5 ustawy z 8 VIII 1996 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. 1996, nr 106, poz. 497 z późn. zm.).

⁴⁵ Pogląd ten odnieść trzeba do ministra ds. socjalnych i cywilizacyjnych wsi (A. Balazsa) w rządzie T. Mazowieckiego, Z. Eysymonta jako ministra ds. promocji przedsiębiorczości (reprezentującego formację Polski Program Gospodarczy) w rządzie H. Suchockiej, a w pewnym stopniu także – prof. W. Trzeciakowskiego jako ministra – przewodniczącego Rady Ekonomicznej (w rządzie T. Mazowieckiego). Nie można się oprzeć wrażeniu o dominacji w tym zakresie racji polityczno-personalnych typu doraźnego nad rozwiązaniami o charakterze merytorycznym, systemowym.

⁴⁶ M. Konarski, *Minister jako kierownik resortu...*, op. cit., s. 254.

ty nowe cechują się – na ogół – węższym zakresem działania, mniejszą koherencją przedmiotową oraz stosunkowo znaczną zmiennością swego zasięgu.

Zrąb resortów „tradycyjnych” wykazuje znaczną stabilność, przynajmniej do momentu kompleksowej reformy Centrum Rządowego z 8 VIII 1996 r.⁴⁷

Do grupy odznaczających się stabilnością (wynikającą – w płaszczyźnie prawnej – z obowiązywania stosownych ustaw „o urzędzie ministra” lub – w innej stylizacji werbalnej – „o utworzeniu urzędu ministra”) należały resorty: finansów, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, obrony narodowej, sprawiedliwości, zdrowia i opieki społecznej, pracy i spraw socjalnych, edukacji narodowej, kultury i sztuki, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, ochrony środowiska⁴⁸. Niższą stabilnością (i podatnością na scalanie lub rozłączanie) charakteryzowały się z kolei resorty: transportu i łączności, przemysłu i handlu (rynku wewnętrznego), współpracy gospodarczej z zagranicą, gospodarki przestrzennej i budownictwa. Typ „resortów okresu transformacji” ustrojowej reprezentowało przede wszystkim ministerstwo (i minister) przekształceń własnościowych – występujący w rządach J. K. Bieleckiego, Jana Olszewskiego⁴⁹, H. Suchockiej, W. Pawlaka, J. Oleksego oraz – okresowo⁵⁰ – w rządzie W. Cimoszewicza. Podobną niestabilnością charakteryzował się natomiast resort gospodarki przestrzennej i budownictwa, którego podstawową gestię w zrekonstruowanym 1 I 1997 r. rządzie W. Cimoszewicza przejął Centralny Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Rekonstrukcja rządu z 1 I 1997 r. przyniosła też powołanie kompleksowego resortu gospodarki (poprzez przejęcie uprawnień i agend resortu przemysłu i handlu, przekształceń własnościowych oraz współpracy gospodarczej z zagranicą).

Główną zmianą zasad podziału na resorty i ich wyodrębniania była zmiana formy prawnej powoływania ministerstw resortowych. Przed reformą Centrum Rządowego obowiązywał w tym zakresie konstytucyjny wymóg tworzenia urzędu ministra (i resortu) w drodze ustawy, reforma Centrum przyniosła przeniesienie stosownych uprawnień regulacyjnych na Prezesa Rady Ministrów. Od tego momentu mógł on tworzyć lub znosić ministerstwa resortowe w formie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów. Zyskał nadto kompetencję określania zakresu działania ministrów resortowych⁵¹.

⁴⁷ Por. ustawa z dn. 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. 1996, nr 106, poz. 497 z późn. zmianami).

⁴⁸ Pełna nazwa resortu: ochrony środowiska i zasobów naturalnych.

⁴⁹ Kierowany tu przez tymczasowego kierownika ministerstwa (T. Gruszeckiego).

⁵⁰ Do rekonstrukcji rządu dokonanej z dniem 1 I 1997 r.

⁵¹ Zgodnie z art. 32 ustawy z 8 VIII 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów podstawowy zakres działania ministra wynika z nazwy jego

Zmiany struktury resortowej w kolejnych rządach III Rzeczypospolitej, dokonane przed 1 I 1997 r. były stosunkowo nieznaczne i nie poddane jednolitej koncepcji systemowej. W rządzie T. Mazowieckiego (w wątpliwej co do poprawności prawnej uchwały Sejmu z 20 XII 1989 r.⁵²) doszło do podziału urzędu Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności na resorty: Łączności oraz Transportu i Gospodarki Morskiej. Dla pierwszego z nich powołano (dość prawnie wątpliwe) stanowisko ministra-członka Rady Ministrów ds. organizacji resortu łączności. W tej samej formie przekształcono resorty: ochrony środowiska i zasobów naturalnych bez rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej w resorty (i ministerstwa): ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa oraz rolnictwa i gospodarki żywnościowej⁵³. Nadto 13 lipca 1990 r. uchwałą Sejmu powołany został nowy resort: Ministerstwo Przekształceń Własnościowych⁵⁴.

W rządzie J. K. Bieleckiego nie obsadzono (a następnie zniesiono): urząd ministra rynku wewnętrznego oraz ministra-kierownika Urzędu Postępu Naukowo-Tech nicznego i Wdrożeń⁵⁵.

Gabinet Jana Olszewskiego powołany został w składzie określonym treścią ustaw o powołaniu urzędów ministra (a zatem w składzie konstytucyjnym). Wobec deklarowanego zamiaru likwidacji kilku resortów gospodarczych ich kierownictwo zostało powierzone nieznanej konstytucji instytucji „tymczasowego kierownika”. Dotyczy to w szczególności resortów: gospodarki przestrzennej i budownictwa (który wszakże utrzymano aż do 1 I 1997 r.), przekształceń własnościowych (sytuacja analogiczna jak poprzednio) oraz ważnego resortu przemysłu i handlu⁵⁶.

Nową cechą rządu, która wystąpiła w gabinecie H. Suchockiej, było utworzenie stanowiska (bez stosownej podstawy ustawowej) ministra ds. integracji z EWG⁵⁷, nadto zaś – powołanie ministra „nie-resortowego” ds. promocji przedsiębiorczości.

urzędu, którą określa: 1) konstytucja, 2) akt powołania do składu Rady Ministrów – w stosunku do pozostałych ministrów. Ponadto, wedle art. 33 ust. 1 cyt. ustawy „Prezes Rady Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowy zakres działania ministra [...], 2) ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra [...]”.

⁵² Monitor Polski 1989, nr 43, poz. 344.

⁵³ Por. T. Mołdawa, *Ludzie władzy 1944-1991*, Warszawa 1991, s. 159.

⁵⁴ Monitor Polski 1990, nr 34, poz. 270.

⁵⁵ Por. A. Podolak, *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego*, [w:] M. Chmaj, A. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne...*, op. cit., s. 53.

⁵⁶ Tymczasowy kierownik ministerstwa pojmowany jest jako rozwiązanie przejściowe, do czasu powołania ministra; zarządza on i administruje resortem w ramach ogólnej polityki rządu. We wspomnianych przypadkach funkcjonowanie kierowników resortu wykraczało poza tę formułę.

⁵⁷ Objął to stanowisko b. premier, Jan Krzysztof Bielecki. Por. Sprawozdanie Stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu RP, 10-11 VIII 1992 r.

W rządzie W. Pawlaka zastąpiono Komitet Społeczny Rady Ministrów – Komitetem Społeczno-Politycznym (z wicepremierem W. Cimoszewiczem jako przewodniczącym). W kwietniu 1994 r. powstał dodatkowo nowy Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów (z wicepremierem A. Łuczakiem)⁵⁸. Podstawowa struktura resortów została zachowana. Taki stan był kontynuowany w gabinetach J. Oleksego i W. Cimoszewicza, do czasu reformy Centrum Rządowego w 1996 r. (z wdrożeniem od 1 I 1997 r.).

⁵⁸ W. Sokół, *Rząd Waldemara Pawlaka*, [w:] M. Chmaj, A. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne...*, op. cit., s. 114.